

保育の質の観点から見た保育者の資格要件の課題

——オーストラリアの取り組みに学ぶ

林 悠子

〔要旨〕

本稿の目的は、国際的に注目されている保育の質の観点から保育者の質について資格要件に着目し、国際的な議論を踏まえたうえで、国をあげて保育の質改革に着手しているオーストラリアにおける保育者の資格要件改善の取り組みから得られる示唆を提示することである。先行研究の知見により、保育の質向上への投資効果が明らかにされたことから、オーストラリアでは保育の質改革に着手し始め、改革の一環として保育の質の鍵となる保育者の資格要件の改善に取り組んでいる。保育者の資格要件が低くかつ複雑なオーストラリアにおいて、保育の質向上のためには保育者の質が基盤となるという国の認識をもとに、資格要件の高度化を図ろうとする努力は評価できるものの、長期的な視点で保育者の質を上げてゆくために、保育における教育の意味の理解、保育職場の条件の改善、一人一人の保育者に求められる資質が問われていることが確認できた。

キーワード：保育の質 保育者の資格要件 オーストラリア

1. 問題と目的

保育の質への注目が国際的に高まっている。女性の社会進出の進展による保育の量的拡充の進行、ICT 社会に求められる人材像の議論などを背景に、社会経済学・脳科学などの研究の進展により、生涯発達の基礎となる乳幼児期に質の高い保育へ参加することが、将来を担う人材育成につながることが明らかにされたことから、公共財としての保育への投資が促されるようになった。

質の高い保育の鍵を握るのは保育者である。生涯学習の基盤となる乳幼児期の保育の質とその担い手である保育者の質の重要性に対する認識が深まっているにもかかわらず、現実の保育者の社会的地位は高いとは言えない状況にあること、その背景として政府が資格の高度化や養成・研修への投資を選択しない状況にあることが指摘されており（OECD＝2011：185）、望ましい方向性と実態との乖離が問題となっている。わが国においては、この間の制度改革により、保育士、幼稚園教諭、保育教諭だけでなく、子育て支援員も新たに導入されるなど、保育者の資格要件が複雑化する様相を見せている。そこで本稿では、保育の質の観点から保育者の質について資格要件に着目し、保育者の資格要件に関する国際的な議論を踏まえたうえで、国をあげて保育の質改革に着手しているオーストラリアにおける保育者の資格要件向上の取り組み

み動向から得られる示唆を提示することを目的とする。

2. 保育の質と保育者の質についての国際的議論の動向

(1) 保育の質と保育者の質の関係

質の高い保育の実施を促すことを目的に、加盟各国の保育状況を調査し、保育の課題や質向上の方策を提示した OECD の保育白書「Starting Strong」が、2000 年からこれまでに 4 冊発行されている。「Starting StrongⅢ」では、質の高い保育によって、「子どものよりよい福祉（well-being）と生涯学習の基盤としての学びの達成、より公平な子どもの達成と貧困の削減、女性の労働市場への参入、出生率の増加、社会・経済的発展」（OECD 2012:9）といった恩恵がもたらされるが、質の低い保育は子どもに長期間有害な影響をもたらすことが明記された。

保育の質とは、各国の文化・社会的背景により相対的な概念であり、多様な次元の内容を含む概念である（Moss, 1994:1）。保育の質は、子どもの福祉の増進のためになる環境や経験のあらゆる側面を包括する概念であり、過程の質とされること（カリキュラムの運用、保育者の特徴、保育者のふるまいや実践、保育者と子どもの相互作用、子どもの保育経験の核となることなど）と、構造的な質とされること（面積、クラス規模、安全基準など）とを含むとされている（OECD network on Early Childhood Education and Care, 2013:6）。これらの要素が相互に関係しながら保育の質が生み出されていると言える。

子ども個人の将来だけでなく社会全体に恩恵をもたらすとされる質の良い保育の鍵となるのが保育者である。先行研究の知見を基盤に、保育の質は、保育者の質の高さと保育者の労働条件の公正さに依拠するとされている（OECD=2011:184）。保育者の能力によってより質の高い教育的環境が生み出されること、子どもにとって豊かで刺激がある環境と質の高い教育は、よりよい資格を有するスタッフによって促されるものであり、その結果、子どもの学びもより良いものとなる（OECD 2012:146）という。保育者に求められる能力・資質として、OECD は以下の 5 点を提示している。①子どもの発達と学びをよく理解していること、②子どもの視点を伸ばす力、③子どもに対して、ほめること、慰めること、問いかけること、応答的であることができる力、④リーダーシップを発揮する力、問題解決、焦点を当てた学びの計画を発展させる力、⑤子どもの考えを引き出すための適切な言葉かけと能力（OECD 2012:146）。

OECD の政策提言としては、保育者の資格要件を高度化・統合化することと、現職研修の提供が示されている。資格要件については、すべての保育者が高度な資格を有する必要はなく、またそれは不可能であるものの、低い養成レベルにある保育者は高度な資格を有する保育者とともに保育するべきであるとしている（OECD 2012:149）。

(2) 各国における保育者の資格要件と保育者養成の状況

OECD の報告によると、各国の保育者の資格要件は、その名称とレベルが国により異なり

複雑ではあるが、大きく捉えると、保育と幼児教育が分離している国々と、統一されている国々によって、特徴が異なると指摘されている。保育と幼児教育が分断している国（日本も含まれている）では、幼稚園またはプリスクール教師と保育所の保育者で資格が異なり、幼稚園・プリスクール教師は保育所の保育者よりも高いレベルの養成教育である国が多い（日本は保育士・幼稚園教諭とも養成レベルは同一とされている）。保育と幼児教育を統合している国では、0歳から3歳の子どもの保育者にも高い資格要件を求めている国が多いことが特徴である。保育と幼児教育が分離している国では、保育所保育者のなかでも乳児保育に関しての資格要件が低い傾向にある（OECD 2012:145-166）。

保育者養成教育については、大半の国は、幼稚園またはプリスクール職員について、フルタイムとパートタイムの養成教育を提供しているが、保育所保育者・家庭的保育者への同様の養成教育プログラムの提供は少ない状況である。また、特に幼稚園・プリスクール職員の養成については公立の教育機関が私立よりも多い傾向にある。資格の種類によって養成教育の種類が異なる国が典型的であるものの、統合されている国、小学校教員と資格が統合されている国もある（OECD 2012:163）。保育所保育者の資格要件は、国によって、また保育施設（サービス）の種類によって大きく異なり、多くの国では、職業訓練校レベルの資格要件の国や、高卒後1年～2年の職業訓練資格の要件である。

このように、国際的に見ても、保育所保育と幼稚園・プリスクール教育の分離が資格要件と養成のレベルに影響している。「Starting Strong II」においても、「乳幼児期の専門職の仕事は、社会的なケアとウエルビーイングを含むので、指導すること（instruction）とは違うが、それでも子どもが学ぶことに注目しており、したがってこの新しい専門職の職業像はどのようなものか、養成をいかにするいかについて、もっとよく考える必要があるだろう」と問題提起している（OECD=2011:192）。

国際的には、質の高い保育を実現するための保育者の質（養成を含む）向上に焦点が当てられ、資格の高度化によってそれを実現するという方向性が示されているが、実際には各国の保育政策の状況によって保育者の資格要件は複雑で、0歳から就学前までの子どもの保育に関する資格の一元化・統合化を実現している国は少ない。こういった状況の中、目指すべき方向に向けて取り組み始めた国の一つがオーストラリアである。次節では、国をあげて保育の質改革に着手し始めているオーストラリアにおける保育者の資格要件向上の取り組みについて検討する。

3. 保育の質改革に取り組むオーストラリアにおける保育者の資格要件改善の取り組み

オーストラリアは、6つの州および北部準州と首都特別地域から成り、保育制度は連邦政府と州政府の二重行政で進められてきた。1990年代以降、保育の市場化と政府の施策の変化により、一時期は一営利企業立の保育所が全国の保育施設の多数を占める状況となった後、企業

倒産により国の保育に混乱が生じる事態も経験している（Brennan and Oloman 2009）。「Starting Strong II」（OECD＝2011：310-313）においては、保育政策上の問題・課題として、国全体の保育施策の明確なビジョン（枠組み戦略も含めて）の精緻化、システムの一貫性と調整、質の問題（職員の賃金、社会的地位と養成レベルの低さ、質規制とモニタリングへの投資など）、有資格保育者の規制の厳格化と現職研修の充実、特別ニーズ（先住民族の子ども・障害のある子ども・文化的多様性のある子どもなど）のインクルージョンが課題として指摘されている。

これらの状況を踏まえ、国をあげての保育の質向上を目標とした改革が動き出している。2007年、労働党のラッド政権が発足し、社会的・人的資源への投資を通じたオーストラリア経済の強化策を打ち出した。中心となったのは教育改革である。ここに、保育の質の改善が盛り込まれ、改革がスタートすることとなった（Sumsion, et al, 2009）。本節では、オーストラリアにおける保育の質改革の動向を概観し、改革において保育者の質向上がどのように位置づけられているのかを検討する。

（1）オーストラリアの保育に関する基本的情報

①所轄官庁

幼児教育・保育は連邦政府と州政府の2元体制の管轄である。連邦政府では、保育費用補助の管理、保育に関する統計、質の向上のための国の質枠組み（後述）の運営、保育に関する情報出版と政府のウェブサイトでの保育サービスの質公表などを行う。州政府は、家族支援、児童福祉、保育・幼児教育の規制を行う。

②保育の種類

大きくフォーマルケアとインフォーマルケアに二分されている。フォーマルケアは保護者以外による保育で、政府の規制や補助の対象である。インフォーマルケアとは親族や友人、ベビーシッター等による保育を指す。フォーマルケアには、施設型保育（Long Day Care：0才～5才対象）、家庭的保育（Family Day Care：0才～5才対象。学童も利用可能）、一時保育（Occasional Care：主に0才～5才対象）、学童保育（Outside School Hours Care：12歳までの学童対象）、プリスクール（小学校入学の前年）、子どもの自宅での保育（In-home care：子ども自身や兄弟姉妹、または保護者に障害があるなどの一定の状況下にある子どもが対象）がある。

これらの保育サービスが15,417ある（2016年8月現在）が、事業者の46%（7,089サービス）は営利民間、24%（3,760サービス）が非営利民間（コミュニティ運営）、12%（1,836サービス）が非営利組織、9%（1,312サービス）が州・テリトリー・地方自治体立と続くように、営利民間立の保育サービスが多いのが特徴である（ACECQA 2016 a）。

③保育者の資格

保育者は、大きく2つのグループに分類できる。一つは、園長（directors）や教師（teachers）として雇用されている保育者、もう一つは educator として雇用されている保育者である。前者が保育者全体の約30%を占め、保育計画の作成や educator の指導的役割にあたる。Educator は保育者全体の約70%にあたり、子どもと直接関わる保育者である。Educator の保有資格は Certificate¹⁾ レベルが30%、高校以降の高等教育を受けていない者が約43%である（2008年時点の報告）（Australian Government Productivity Commission 2011:61-62）。

（2）保育の質改革の基盤となる乳幼児発達国家戦略（A National Early Childhood Development Strategy : 「Investing in the Early Years」 （乳幼児期への投資））

2008年、連邦政府（Council of Australian Governments: COAG）および州政府は、就学前年度にあるすべての子どもに良質な就学前教育へのアクセスを保障することに合意し、小学校入学前のプリスクールにおける12か月間のフルタイムでの学習や、4年生大学卒の教員による教育などが実施されることとなった。2013年までの実施をめざし、連邦政府は970万オーストラリアドルを投入することとなった（Council of Australian Governments 2008:1）。

2009年、連邦政府は、乳幼児発達国家戦略（National Early Childhood Development Strategy）として「Investing in the Early Years」（乳幼児期への投資）に合意、2020年までに、すべての子どもが自分自身と国のためによりよい将来を創るため、最善の人生のスタートを切ることができるというビジョンのもと、保育改革に着手することとなった。改革の内容の中に、質の基準、規制方法の合理化、評価システム、学びの枠組みの作成などが盛り込まれた。「Investing in the Early Years」（乳幼児期への投資）の冒頭には、国家戦略が必要な理由が挙げられている。冒頭に「Children are important」という見出しがあり、子ども期の価値を認める記述がある。次に、子どもは将来の社会にとって重要な存在であり、将来社会へ参加する能力は子ども期の経験によって作られるものであること、人生の出発点である乳幼児期に良いスタートを切るとは国がグローバル社会で競争することを可能にするということが明記されている。そして、子どもの権利条約調印国として、長期にわたり社会において子どもを育み保護することを認め、この戦略は子どもの権利とニーズが政策発展とサービス供給の中心となるためのものであると位置づけている。また、子どもを育てる第一義的責任は親あるいは主たる養育者にあるが、政府、地域、非政府組織、ビジネスにおいても子育ての条件を整える責任があるとし、家族、地域、組織、親の職場、政府それぞれに求められる役割と責任が明記された（Commonwealth of Australia 2009）。このように、子どもが権利の主体であるという価値観を基盤として国をあげて未来を担う子どものより良い育ちを支えることが明確に打ち出された。

(3) 国の質枠組み (The National Quality Framework : the NQF) のもとでの保育の質改革

連邦政府および州政府は、子どもの生涯における福祉の保障および国全体の生産性向上のために幼少期へ焦点を当てることの重要性を認識し、2009年、オーストラリアの全州において、国の質枠組みとして、The National Quality Framework for Early Childhood Education and Care (以下、国の質枠組み (The NQF) とする) の設立協定が結ばれた。2010年、国の法律と規制 (National Law and National Regulations) 導入、2011年、連邦政府と州政府合同で運営する保育の質監督機関として the Australian Children's Education and Care Quality Authority (ACECQA) 設立、2012年、国の保育の質基準として National Quality Standard の導入と、新たな質評価のしくみとして National quality rating and assessment process を導入、2014年、保育者と子ども比率および資格要件の改善の開始 (比率および資格要件については、10年間の移行期間が設けられている。この間に各保育施設では保育者の研修や学習が実施可能である。資格要件の完全実施は2020年まで猶予がある。) 国の質枠組み (The NQF) のホームページでは、保育の質向上の鍵となるのは保育者の資格要件と子どもと保育者の人数比率であることが明記されている (ACECQA 2016b)。

国際的な保育の質向上の流れの中で OECD から受けた指摘に対して、急ピッチで国をあげて改善の努力を始めたオーストラリアであるが、次項では、国の質枠組みで重視されている保育者の資格要件の高度化に具体的にどのように取り組もうとしているのかを整理する。

(4) 保育者の資格要件の高度化

OECD の報告では、オーストラリアでも保育者の資格要件は多様かつ低いレベルにとどまっていた。「Starting Strong II」では、保育所の各クラスでリーダーを務める保育者 (グループリーダー) は中等後教育 (2年間) を修了した職業ディプロマの取得が必要だが、それ以外の職員はディプロマ、免許の有無を問われなかった。一方、プリスクール・幼稚園²⁾では、4年制大学の学位を持つ教師が採用されていた。政府の認可を受けている保育施設職員の有資格者率は51.3%と報告されている。養成の要件は、プリスクール・幼稚園での教師および保育所のグループリーダーは、最低限高等教育の専門職ディプロマが必要であり、補助教員は高等教育以外の中等後教育の職業ディプロマが必要である。学校附属のプリスクール教師は4年制の学士号が要件となっている (OECD=2011:305-311)。これらの実態に対し、OECD は、オーストラリアの保育の質の課題として、養成を受けた職員の数の規制の厳格化と、現職研修の充実の必要性を指摘した (OECD=2011:313)。

国の質枠組み (The NQF) のもと、2014年1月より、保育者のより高度な資格要件が設定された。またより多くの子どもが幼児教育教師 (early childhood teacher) へのアクセスが可能となった。すべての保育者は、最低限 Certificate III の資格取得が求められ、各保育施設の保育者の50%は Diploma の資格を有するか取得中であるか、乳幼児教育の学位を有することが

必須となった³⁾。

Early childhood teacher の配属について、施設型保育ではプリスクール以下の年齢の子ども
の人数に応じた規則が設けられている。例えば、60～80 人規模の保育施設では、2014 年 1 月
からは、開園時間が週 50 時間以上の場合、early childhood teacher は一日 6 時間勤務が必要
である。この規則は 2020 年 1 月以降さらに改善される予定で、現行の条件に加えて、第二
early childhood teacher または適切な資格を有する職員の一日 3 時間勤務が必要となる
(ACECQA 2016 c)。

この改革に合わせて、連邦政府は様々なイニシアチブをとっている。例えば、現職保育者の
これまでの経験や知識を資格取得において認定する Recognition of Prior Learning (RPL)
や、専門性発展のための the Inclusion and Professional Support program (IPSP) への投資を
行なっている。州政府は資格取得のための奨学金の導入をしている。質監督機関 ACECQA
のホームページでは、養成機関や資格要件の認定条件が資格レベルによって確認できる一覧表
が設けられている (ACECQA 2016 d)。

保育者の資格要件とともに、オーストラリアの保育の質改革の第 2 のポイントとなる保育者
と子どもの比率についても簡単に触れておく。国の質枠組み (The NQF) では、保育者と子
どもの相互作用が質の高い保育に重要な要素であることから、保育者と子どもの人数比率を改
善することとした。国の質枠組みによる保育者と子どもの比率改善は、2016 年 1 月から全州
・準州において実施された (準備中であるタスマニア州とウェスタン・オーストラリア州を除
く)。0 才～2 才の比率 1:4 (2016 年までと変化なし) は全州共通、2 才～3 才については、例
えば南オーストラリア州では、1:8 から 1:5 へ、3 才からプリスクールの年齢については、例
えばクイーンズランド州では年齢によって 1:12～13 であったものが一律 1:11 となるなど、
各州において改善が図られている (ACECQA 2014 e)。

質監督機関 ACECQA では、保育者の資格要件の高度化の必要性について、先行研究の知
見を根拠に次のような説明がなされている。資格要件の向上は、子どもが保育において経験す
る内容の質の責任を負い、短期的・長期的な発達を保証することにつながるため、保育の質向
上に不可欠である。より高度な資格要件は、保育者が子どもと関わり、相互作用が刺激され、
学びを拡大し援助するための幅広い方策を用いることとなり、その結果子どものより良い発達
と強固に結びつく。より高度な資格の保育者の雇用が保育全体の質の高さと関連している
(ACECQA 2014:15)。また、意図的な教育的指導のレベルを改善するための保育専門職の重
要性にも焦点が当てられている。小学校 3 年生での全国規模の読み書き能力と数学の基礎知識
テストで、幼稚園・プリスクール時の教師が Diploma か学位レベルの資格を有していた子
どもの高得点が増加している研究等が紹介されるなど、養成レベルの高い保育者が、特にカリ
キュラムの実践において影響を持ち、子どもの教育的達成の改善に直接結びついていることを指
摘している (ACECQA 2014:16)。

これまで保育者の資格要件が低かったオーストラリアにおいて、国際的な保育の質議論を受けて、資格要件の高度化を具体的に実現させようとしている。前節で述べたように、OECDの報告書では、保育者の資格要件向上に関する国による投資は積極的ではないことが指摘されていたが、先に見た資格要件向上のイニシアチブへの投資に踏み切るなど具体的実現への舵が切られ始めている。

(5) オーストラリア生産性委員会 (Productivity Commission) による報告

オーストラリア政府の研究機関である生産性委員会 (Productivity Commission) は、2014年に保育に関する調査報告を発表した。委員会報告の冒頭で、保育によりもたらされる利益は子どもが保育に参加する年齢により多様であることについて言及している。子どもは生まれた時から学び、発達し、他者との相互作用、周囲の環境と経験すべてが、子どもの学びの基盤を作ること、小学校開始の前年の子どもにとっての質の高い学びによってもたらされる利益は明白で、社会化、学校教育へのスムーズな移行、小学校低学年でのテスト成績の向上にもつながるとされている。また、1歳から3歳の子どもが質の良い保育に参加することによる発達への影響も明らかになっており、質の低い保育に参加した場合は良くない影響がもたらされることも指摘されている。(Productivity Commission 2014:6)

生産性委員会は、保育者の資格要件に関する提言を行なっている。生産性委員会の提言は、国の質枠組みよりも幅広いものであるとされている。資格要件と保育者と子どもの人数比率については、以下の提言がなされた。第一に、国の質枠組みの範囲を、政府の補助を受けているすべての保育サービスに拡大することが提案され、すべての保育サービスが国の質枠組みの基準を満たすことを求めている。第二に、質の高い保育に必要なことについての先行研究の知見から、すべての保育者のうち3歳未満児に関わる保育者は少なくとも certificateⅢの資格を保有していることと、少なくとも Diploma を有するより高度な資格のある保育者によって保育実践を支援されることが必要であるとした。これによって、多くの保育施設では、現在の国の質枠組みよりも多くの certificateⅢ保有者が増え、Diploma レベルの保育者が少なくなることを意味する。この提案が実行されると、現在提供されているより低コストの保育市場が表れることになる予測されている (Productivity Commission 2014:18)

また、保育分野において、高い給料、よりよい労働条件、就職機会の改善によって、採用、在職、労働力不足の問題が解決できるのであり、給与の補助による保育者確保は効果がなく、不十分で持続性もないこと、国の質枠組み (the NQF) に関する規制の改革によって、資格のある保育者を確保する可能性が高まるという分析がなされた。この分析にもとづいた提言 (Recommendation) の概要を以下に整理しておく (Productivity Commission 2014:54-58)。

- ・施設型保育における0才から35か月の子どもの保育にあたる保育者は、最低限 Certificate

Ⅲまたは同等の資格を有するか、資格取得を目指すこと、そして最低限 Diploma を有する保育者のスーパービジョンのもと保育にあたること。

- ・保育施設は、Diploma を有する保育者の数について、CertificateⅢの保育者のスーパーバイズと援助を十分にできる人数を配置することを認める。

- ・early childhood teacher 一人あたりの子どもの数は、35 か月以上の子どもの保育の人数を基準に評価する。

- ・就学前の保育者と子どもの比率と保育者の資格要件が行政区域により異なることは削除すべきで、すべての行政区域は国の要求に適應させる。

また、保育者の資格要件を満たすため、柔軟性をもった保育を提供するために、以下の提言も行われた（Productivity Commission 2014: 54-58）。

- ・政府は ACECQA が資格を認可するための柔軟性を持てるように、国の法律を修正すること。

- ・すべての政府は、Diploma を有する保育者が短期間不定期に不在の場合、一週間に半日までであれば、CertificateⅢの保育者に置き換えることを認めること。

- ・ACECQA は、海外出身の有資格保育者が引き付けられるように、シンプルで、規範的すぎない国際資格の認可を求める方法を継続して模索すること。

- ・ニューサウスウェールズ州と南オーストラリア州政府は、無資格の保育者が3か月の試用期間に保育者と子ども人数比率に含めることを認めること。

生産性委員会の報告においても、乳幼児の発達や学びについての基盤となる価値観が確認されており、国が保育の質向上に投資する根拠も明示されている。保育者の資格要件に関しては、CertificateⅢ保有者が Diploma 保有者のスーパーバイズのもと保育にあたることにより、低コストでの保育の質の維持向上を促進できるという見解や、資格要件の柔軟性に関して、一時的であればディプロマ保有者不在の際に CertificateⅢ保有者が代替できるようにする提言などは、資格要件が低いところから引き上げようとする過程における現実的な提言であるとはいえ、保育者の質向上の流れに逆行する可能性も含むものである。

4. オーストラリアの保育の質改革における保育者の資格要件改善の課題

以上概観したように、世界的な保育の質向上の取り組みの流れの中、オーストラリアでは保育の質改革の中心に保育者の資格要件と子どもと保育者の人数比率を据えて取り組み始めている。改革の流れが始まった今、どのような課題が指摘されているのだろうか。

第一に、資格要件の高度化における、乳児保育の位置づけについてである。Garvis and

Manning (2014) は、保育の質改革における資格要件の高度化の流れにおいて修士課程での Early childhood teacher 養成課程に対する需要が高まる中、乳児保育における資格要件レベルの低さを問題視しており、保育の質改革においては、子どもの学びへの注目が高まり、教育的経験が重視されたが、オーストラリアの保育において2つの「分断」が生じていると言う。一つは、保育領域の資格が多様で小学校より低い条件であること、もう一つは、政府が、3歳未満児の保育者が Diploma 保有者とともに保育にあたるのであれば CertificateⅢ 保有者でも良いとしていることである。後者について Garvis and Manning (2014) は、乳児保育に関わる学位保有者の存在の重要性についての理解が不足しており、保育者養成は幅広い学びであるべきで、乳幼児の理論的実践的経験を含む必要があるが、実際には高度な資格保有者が年齢の高い子どもを担当し、低い資格保有者が年齢の低い子どもを担当するという傾向があること、この要因の一つとして、給料や労働条件に加えて、養成課程の学生が高年齢の子どもの保育を好む傾向があることを分析している (Garvis and Manning 2014)。

乳児保育における有資格者の配置に加えて、養成教育における教育内容についても改善の必要性が指摘されている。4年制大学での養成課程においても、高年齢（3歳以上児）の子どもについての学びに焦点が当たっており、オーストラリアの保育者養成で乳児保育に十分注目してこなかったこと、背景として、乳児をケアの対象として捉え、学び手としての可能性を軽視してきたことがあるという (Garvis and Lemon, 2015:548-552)。また、実習において乳児と関わることで、学生は乳児の可能性についての既存の理解を再考する機会を得て、乳児が力強い社会的存在であることを認識するようになるという (Garvis and Pendergast:2015)。一方で、実習で乳児と関わった学生が満足していないと報告もあり、その要因には実習で保育者から受ける指導内容があるとしている (Garvis and Pendergast:2015)。同様に、政策決定者においても乳児保育における保育者の専門性についての理解不足を指摘している。保育の質改革の一貫として作成された国の学びの枠組み (the Early Years Learning Framework) (Commonwealth of Australia 2009) では乳幼児を有能な学び手として捉える視点が基盤となっているため、この視点を養成において反映させることが求められており、すでに乳児保育の学習を強化し始めた大学もあることが報告されている (Davis and Trinidad 2013)。

第二に、保育者の資格要件という形を整備するだけでなく、保育者が備える資質そのものが問われてくることになる。Irvine (2014) は、国の質枠組みは指示的ではないだけに、多様な文脈において多様な方法での専門的判断で質基準を満たすことが求められるため、保育者は乳幼児期の知識を備え、専門的技術と態度が必要であり、批判的に省察し、子どもや家族、同僚と協働し、自らの専門的実践を明瞭にする資質が必要になるとしている。

乳幼児国家戦略においては、生態学的モデルにもとづいた、包括的な子どもの発達観が据えられている。また、学びの枠組み (the Early years Learning Framework) においても、その副題 (Belonging, Being, Becoming) にあるように、子どもの存在意義を認め、子どもの「今

ここ」を尊重し、変化のプロセスに注目するという価値観が示されている。このような価値に基づいた、求められる保育者像を明確にした保育者養成が期待される。

第三に、資格要件という形とそこに求められる保育者が備える資質の議論とともに、指摘されるのは、資格の高度化に持続的な保育の処遇の問題である。世界的に保育者の処遇の低さの改善が求められているが、オーストラリアも例外ではない。Cumming, Sumsion and Wong (2015) は、保育の質改革における持続可能な労働について検討する中で、国は資格の高度化が促進されているものの、保育職場の持続性に関する問題に目を向けられていないことを問題視している。4年制大学卒の保育者が、就学前保育よりも、給料と労働条件のよい学校教育へと流れている実態をもとに指摘し、効果的な持続性のための方策についての議論が必要であるとしている。OECD から保育者の処遇改善について指摘がなされているように、資格要件の高度化と処遇改善を併せて取り組むことが求められる。オーストラリアの保育者の処遇は、給与面では、保育者の種類により異なるものの、全体的に全産業平均（1,153ドル：2012年）と比較して低い。Teachers が1,087ドルと若干低いが、educator は730ドルと著しく低い給与である（Productivity Commission 2014:317）。

保育者の資格要件が複雑なオーストラリアにおいて、保育の質向上のためには保育者の質を向上させることが基盤となるという認識をもとに、資格要件の高度化を図ろうとする努力は一定評価できるものの、長期的な視点で保育者の質を上げてゆくために、乳児保育と幼児保育における資格格差という形で表れている保育における教育の意味の理解、保育職場の条件の改善、一人一人の保育者に求められる資質が問われている。今後の議論の進展と質向上の取り組みを注視していきたい。

5. 日本への示唆

保育の質向上を目的として資格の統合化・高度化の国際的な方向性のもと、オーストラリアでは、資格要件の低さの改善に着手した。様々な指摘・課題はあるものの、まずは国として保育の質は保育者の質にかかっていることを認識し、資格要件という構造の質改善に取り組んだことは評価できる。一方、我が国では、保育形態・事業者・保育者の多様化が進められている。保育者に関しては、子ども・子育て支援制度のもと、子育て支援員研修制度が開始され、小規模保育事業B型における保育士資格保有者の割合が2分の1以上となったこと、保育士配置要件の弾力化など、保育士以外の保育従事者が制度上認められるようになった。世界的な資格高度化の方向性に逆行している状況にある今、保育の質を担保するための要となる専門職である保育者に求められる資質とは何か、保育者の専門性がどのように発揮されているのかの議論の深まりと社会への発信の必要性とともに、保育士養成校でどのような専門職養成を行うかという養成の中身が問われてくると言えるだろう。オーストラリアでは、まずは保育者に求められる資格要件の厳格化と有資格者の配置基準の改善という枠組み整備から取り掛からざる

を得ない状況があったが、枠組み整備への勢いとあわせて、資格に求められるものは何かという資格要件の中身の議論はこれから深められることと期待したい。

現在、保育所保育指針の改定も進められている。改定の間とりまとめによると、乳児保育の重視が進められると同時に、「保育所保育における幼児教育の積極的な位置づけ」として、就学前の「教育的」関わりが強化される流れがうかがえる（社会保障審議会児童部会保育専門委員会 2016）。国際的には、各国が基盤としている乳幼児教育観は、認知発達・初期の読み書き能力・数能力に焦点を置く就学準備型と、学校への準備を超えたホリスティックな学びに焦点を当てるソーシャル・ペダゴジー型の二つがあるという（OECD=2011:157-163）。日本の状況は、就学準備型へ一歩近づいたと言えるのではないか。オーストラリアでは、就学前1年間の幼児教育が義務化されたように、就学準備としての教育内容の充実を図ろうとしており、就学準備型の乳幼児教育観に位置づけられているが、保育の質改革において、学びの枠組みにおいてはホリスティックな学び観を打ち出した。子どもの学びは、子どもだけで達成されるものではなく、「乳幼児国家戦略」に示されたホリスティックな発達観に表れている、家族、保育者、地域社会などとの関係性の中で生み出されてゆくものである。今、乳幼児期の学びとは何か、乳幼児期という今ここの毎日を尊重した保育とは何か、そこで求められる保育者の資質とは何かという議論を深めることが求められる。

以上のような、保育者の資質・専門職の中身の議論や、保育における教育の意味に関する議論は、保育の質の観点で捉えると、子どもの日々の経験の過程に関わる過程の質に関する議論である。過程の質の基盤となるのは、構造の質である。オーストラリアでも指摘されているように、我が国においても、保育の質の要である保育者の労働条件など構造の質の改善なくして、過程の質向上はあり得ない。

本稿では、保育の質の観点から、保育者の質向上の取り組みについて、国際的動向を踏まえたうえで、保育の質改革に着手しているオーストラリアにおける保育者の資格要件改善の取り組みから学ぶことを検討した。オーストラリアの状況については、新たな制度の枠組みの検討にとどまり、保育者養成課程での学修内容の検討や、資格要件・配置基準の改革に伴い保育現場で生じている課題の検討など、より具体的な課題の検討には至らなかった。これらの点について今後検討を継続したい。

注

- 1) 高校卒業後、4～18か月の職業訓練後に授与される資格。訓練期間により4レベル（Certificate I～IV）ある（オーストラリア政府公式留学情報ウェブサイト）。
- 2) プリスクールと幼稚園（kindergarten）はいずれも就学前幼児教育機関として位置づけられているが、州によって名称が異なる。
- 3) The Australian Education and Training system における国規定の職業教育資格の枠組み（the Austra-

lian Qualifications Framework）は、職業教育と大学・高等教育機関を合わせて10段階の資格レベルを設けており、CertificateⅢはレベル3、Diplomaはレベル5、学士号（Bachelor）はレベル7である。CertificateⅢ取得者は、職業についての理論的・実践的知識と技術を有し、自立した態度、と判断、安定的な状況での限定的な責任を果たすことができ、Diploma取得者は、技術的・専門助手的な職業の専門知識と技術を有し、自立的行動と判断、変化の中での限定的責任を果たすことができるとされている（Australian Qualifications Framework 2016）。

引用文献

- ACECQA（2014）Submission to the Senate Standing Committees on Education and Employment Inquiry into the delivery of quality and affordable early childhood education and care services (http://files.acecqa.gov.au/files/ACECQA_Submission_the_delivery_of_quality_and_affordable_early_childhood_and_education_and_care_services.pdf, 2016. 12. 1)
- ACECQA（2016a）NQF SNAPSHOT Q2 2016 (http://files.acecqa.gov.au/files/Reports/2016/NQF_Snapshot_Q2_2016.pdf, 2016. 12. 1)
- ACECQA（2016b）Explaining the National Quality Framework (<http://acecqa.gov.au/national-quality-framework/introducing-the-national-quality-framework>, 2016. 12. 1)
- ACECQA（2016c）Early childhood teaching qualifications (<http://www.acecqa.gov.au/Early-childhood-teaching-qualifications>, 2016. 12. 1)
- ACECQA（2016d）Qualifications List (<http://www.acecqa.gov.au/Qualifications.aspx>, 2016. 12. 1)
- ACECQA（2014e）Information Sheet: New Educator to Child Ratios for Education and Care Services 1 January 2016 (<http://acecqa.gov.au/national-quality-framework/information-sheets>, 2016. 12. 1)
- Australian Qualifications Framework（2016）The AQF enables comparability of Australian and international qualifications (<http://www.aqf.edu.au/aqf/in-detail/aqf-levels/>, 2016. 12. 1)
- Brennan, D. and Oloman, M. (2009) Child Care in Australia: A market failure and spectacular public policy disaster. Beyond Child's Play Caring for and educating young children in Canada, *Our Schools Our Selves*, 18(3), 117-27.
- Commonwealth of Australia（2009）Investing in the Early Years—A National Early Childhood Development Strategy: An initiative of the Council of Australian Governments.
- Commonwealth of Australia（2009）Belonging, Being & Becoming: The Early Years Learning Framework for Australia.
- Council of Australian Governments（2008）Fact Sheet Early Childhood Education National Partnership.
- Cumming, T., Sumsion, J. and Wong, S. (2015) Rethinking early childhood workforce sustainability in the context of Australia's early childhood education and care reforms, *International Journal of Child Care and Education Policy*, 9(1), 9:2

- Davies, S., and Trinidad, S. (2013) Australian Early Childhood Educators: From Government Policy to University Practice, *Journal of Early Childhood Teacher Education*, 34(1), 73-9.
- Garvis, S., and Lemon, N. (2015) Enhancing the Australian early childhood teacher education curriculum about very young children, *Early child development and care*, 185(4), 547-61.
- Garvis, S., and Manning, M. (2015) Do Master early childhood teacher education programs provide adequate coverage of infants and toddlers?: A review of content, *Australian Journal of Teacher Education* (Online), 40(8), 164-75.
- Garvis, S., and Pendergast, D. (2015) Thinking Differently about Infants and Toddlers: Exploring the Reflections of Future Australian Early Childhood Teachers in Australia, *Australian Journal of Teacher Education*, 40(4), 118-31.
- Irvine, S., and Price, J. (2014) Professional conversations: A collaborative approach to support policy implementation, professional learning and practice change in ECEC, *Australasian journal of early childhood*, 39(3), 85-93.
- Moss, P. (1994) Defining Quality: Values, Stakeholders, and Processes. Moss, P. and Pence, A. eds. *Valuing Quality in Early Childhood Services*, New York: Falmer Press. 1-9.
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing. (=2011 星美和子・首藤美香子・大和洋子・一見真理子訳 (『OECD 保育白書 人生の始まりこそ力強く: 乳幼児期の教育とケア (ECEC) の国際比較』 明石書店.)
- OECD (2012) *Starting Strong III A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- OECD Network on Early Childhood Education and Care (2013) Literature Review on Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC). ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/EDPC/ECEC \(2013\) 3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/EDPC/ECEC%20(2013)3&doclanguage=en), 2016. 12. 1)
- オーストラリア政府公式留学情報ウェブサイト (www.studyinaustralia.gov.au/japan, 2017. 2. 10)
- Productivity Commission (2011) Early Childhood Development Workforce Productivity Commission Research Report (<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/education-workforce-early-childhood/report/early-childhood-report.pdf>, 2016. 12. 1)
- Productivity Commission (2014) Childcare and Early Childhood Learning: Overview, and Recommendations No.73, 31 October 2014 (<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/childcare/report/childcare-overview.pdf>, 2016. 12. 1)
- Productivity Commission (2014) Childcare and Early Childhood Learning Productivity Commission Inquiry Report Volume 2 (<http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/childcare/report/childcare-volume2.pdf>, 2016. 12. 1)
- Sumsion, J., Barnes, S., Cheeseman, S. Harrison, L. Kennedy, A. and Stonehouse, A. (2009) Insider Perspectives

tives on Developing Belonging, Being & Becoming: The Early Years Learning Framework for Australia, *Australasian Journal of Early Childhood*, 34(4), 4-13.

社会保障審議会児童部会保育専門委員会 (2016) 保育所保育指針の改定に関する中間とりまとめ (http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/matome.pdf, 2016. 12. 1)

(はやし ゆうこ 社会福祉学部)